联合国 S/2021/154



安全理事会

Distr.: General
17 February 2021
Chinese
Original: English

索马里局势

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告系根据安全理事会第 2540(2020)号决议第 16 段和第 2520(2020)号决议第 37 段提交。报告介绍了上述决议的最新执行情况，包括联合国索马里援助团(联索援助团)和联合国索马里支助办公室(联索支助办)的任务执行情况。报告涵盖 2020 年 11 月 5 日至 2021 年 2 月 9 日期间索马里的重大动态。

二. 政治、安全和经济概况

A. 政治动态

2. 尽管 2020 年 9 月 17 日就选举进程达成了协议，但在如何执行协议方面仍然存在分歧。作为反对党的总统候选人联盟委员会和一些联邦成员州指责联邦政府单方面任命忠于索马里总统穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·"法马约"的委员会成员。出现争议的另一事项是如何挑选人员担任联邦议会"索马里兰"获分配席位间接选举与执行小组的代表。《9 月 17 日协议》规定朱巴兰州级选举委员会在加尔巴哈雷举行选举，但朱巴兰州行政当局和联邦政府尚未完全商定行政安排及安全安排的细节。

3. 为了解决这些问题，已进行几次对话尝试。12 月 24 日，加尔穆杜格和邦特兰两州的州长商定共同努力解决各利益攸关方之间就如何实施选举产生的纠纷。12 月 11 日至 14 日，索马里总理穆罕默德·侯赛因·罗布尔首次正式访问邦特兰州，与州长赛义德·阿卜杜拉希·德尼讨论了选举进程所面临的政治僵局，但未取得突破，包括未解决任命联邦级和州级选举管理机构的邦特兰州代表这一问题。2020 年 12 月 30 日至 2021 年 1 月 2 日，副总理、邦特兰州州长、加尔穆杜格州州长、朱巴兰州州长以及一些反对派总统候选人在加罗韦举行会议间隙进行了讨论，就如

21-01765 (C)   190221   190221



何解决阻碍选举进程的政治僵局提出了建议。这些建议由加尔穆杜格州州长传达给联邦领导层。据报道各方都对这些建议持积极态度，但未取得重大进展。

4. 12 月 15 日和 25 日，反对派团体在摩加迪沙举行抗议活动，反对联邦政府对即将举行的选举所实施的管理，导致发生暴力行为，也导致索马里警察部队使用武力，造成 1 人死亡、3 名平民受伤。与部族有关联的民兵据报参与了冲突。

5. 1 月 9 日，总理宣布联邦政府准备在西南、希尔谢贝利、加尔穆杜格这三个联邦成员州开始选举进程，并准备开始贝纳迪尔州行政当局的选举。反对派谴责此举，警告说仅在部分地区开始选举危及了索马里的团结和稳定。

6. 虽然全国选举僵局受到极大关注，但“索马里兰”的选民登记于 2020 年 11 月 30 日至 2021 年 1 月 13 日进行，此后定于 2021 年 5 月 31 日举行国会选举和地方议会选举。12 月 29 日，“索马里兰”总统穆萨 • 比希 • 阿布迪在访问吉布提后出席了在洛亚达过境点重新开放“索马里兰”与吉布提边界的仪式。该过境点因 2019 冠状病毒病(COVID-19)而于 2020 年 3 月 25 日关闭至今。

7. 11 月 11 日在希尔谢贝利州乔哈尔，来自哈维耶-阿巴加尔小部族的阿卜杜拉希 • 阿里 • 侯赛因 •“古德拉维”由州议会选举为州长，哈维耶-哈瓦德尔小部族的优素福 • 艾哈迈德 • 哈格尔“达巴吉德”当选为副州长。然而，几个哈瓦德尔族利益相关者称选举受到操纵，并对能否分享权力感到关切，原因包括其在国家机构中的代表权不足，还包括该州首府位于中谢贝利州的乔哈尔。贝莱德文也发生了公众抗议活动。12 月 23 日州议会通过决议，将州议会任期和州长任期从 4 年延长到 5 年。

8. 11 月 30 日，联邦政府召回了驻肯尼亚大使，还要求肯尼亚驻索马里大使离境，称原因是对方干预选举进程以及联邦政府与朱巴兰州之间的关系。12 月 14 日，索马里又声称肯尼亚干涉内政并与之断绝外交关系。此举发生在“索马里兰”总统对肯尼亚进行为期两天的访问之后。12 月 15 日，肯尼亚与“索马里兰”宣布达成一项合作协议，在内罗毕与哈尔格萨之间目前通过航班实施货物和人员流动的基础上扩大两个城市之间的人员和货物流动，并在哈尔格萨开设肯尼亚领事馆。

9. 12 月 20 日，在政府间发展组织(伊加特)国家元首和政府首脑第三十八次特别大会期间，与会者一致认为肯尼亚和索马里应在伊加特框架内解决分歧。上述动态发生之后，由吉布提高级外交官和高级军官组成的代表团在伊加特授权下作为索马里对肯尼亚投诉实况调查团的一部分，于 1 月中旬访问索马里，然后向吉布提总统伊斯梅尔 • 奥马尔 • 盖莱汇报了情况。1 月 26 日，实况调查团发布报告称发现了肯尼亚侵犯索马里领空的证据，但没有证据表明肯尼亚干涉了索马里事务。肯尼亚称这份报告为“事实”并表示欢迎，而索马里则以其“有偏见”为由表示反对。

10. 秘书长特别代表继续展开斡旋，为打破选举僵局的努力提供支持。联邦政府与各联邦成员州领导人定期举行了会议。此外，特别代表也在 2021 年 1 月至 2 月初期间访问了所有联邦成员州及“索马里兰”。联合国还推动外交使团与索马里政治领导人举行了多次会议。所有这些努力都旨在支持和促进继续进行对话、

作出妥协、达成共识，推动选举进程向前发展。索马里的国际伙伴也多次就该国政治进程发表声明。

11. 1 月 30 日，法马约总统宣布在杜萨马雷卜与各联邦成员州领导人举行协商，以努力执行《9 月 17 日协议》。总统还宣布之后将在联邦议会两院发表讲话。协商于 2 月 3 日在杜萨马雷卜正式开始，出席者包括总统、总理、各联邦成员州领导人、巴纳迪尔州州长。协商于 2 月 6 日结束，当时在盖多选举问题上处于僵局之中。

12. 2 月 6 日，法马约总统向人民院通报了正在进行的会谈的情况，表示他愿意继续对话。2 月 8 日，国际伙伴发表声明，呼吁政治领导人恢复对话，紧急达成最终协议，使全国选举得以举行。他们在声明中还强调，任何替代性结果，包括平行进程或部分选举，或任何其他缺乏广泛共识的行动，都不会得到国际伙伴的支持。同一天，总统候选人联盟委员会公开表示不再承认法马约总统的合法性，因为其宪法任期于 2 月 8 日结束，并提议成立过渡时期全国委员会。2 月 9 日，法马约总统宣布，他打算在邦特兰加罗韦就执行《9 月 17 日协议》的问题举行联邦级和州级首脑会议。

B. 安全动态

13. 安全局势仍有动荡，每月平均发生事件 285 起。这些事件大多是青年党实施袭击，包括使用简易爆炸装置对索马里安全部队实施袭击，还包括在犯罪活动中杀人。尽管如此，但 2020 年死于简易爆炸装置的平民人数比 2019 年减少了 50%，是过去 5 年来首次减少。其主要原因是在摩加迪沙使用车载简易爆炸装置的情况减少了，因为通过在下谢贝利州开展安全行动扰乱了其供应链和渗透路线，也因为联邦首都的安全措施更加有效。据报此期间发生了 27 次迫击炮袭击(之前的 2020 年 8 月至 10 月期间发生了 16 次)，袭击目标主要是非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)以及下谢贝利州、中谢贝利州、拜州、巴科勒州、巴里州、加勒古杜德州、希兰州的地方安全部队。2 月 1 日至 5 日在加勒古杜德，青年党对杜萨马雷卜发动迫击炮袭击，当时联邦和成员州领导人正在镇上出席选举会谈。没有人员伤亡报告。

14. 青年党仍有能力渗透到摩加迪沙并实施高调袭击。本报告所述期间，青年党以人体携带简易爆炸装置实施袭击事件有所增加。11 月 17 日在摩加迪沙的哈马尔加加布区，警察学院附近一家餐厅内发生人体携带简易爆炸装置爆炸，造成 6 名警察死亡、4 名警察和 2 名平民受伤。11 月 27 日在摩加迪沙的瓦达吉尔区，1 名青年党自杀式炸弹袭击者在政府官员经常光顾的冰激凌店引爆身上的炸弹，造成 8 人死亡、10 人受伤。12 月 18 日在穆杜格州的加勒卡尤区，青年党在人群聚集观看来访总理的体育场引爆人体携带简易爆炸装置，造成 14 人死亡、14 人受伤。死者包括几名高级安全官员。1 月 2 日在摩加迪沙郊区的拉福勒，一个道路建设项目遭到人体携带简易爆炸装置袭击，造成至少 5 人死亡、6 人受伤。死者包括 2 名在该项目工作的土耳其国民。1 月 31 日，青年党对摩加迪沙瓦贝里区的非洲酒店实施复合式袭击。报道称有多达 10 人在袭击中丧生，其中包括退役陆军上将、前国防部长穆罕默德・努尔・加拉尔。

15. 本报告所述期间在下谢贝利州、中谢贝利州、贝纳迪尔州、拜州、希兰州、巴科勒州、下朱巴州、盖多州、加勒古杜德州、穆杜格州，青年党对索马里国民军、非索特派团部队的袭击仍未减弱，每月平均发动了 140 次攻击。大多数事件是打了就跑的袭击，其中多次发生了短促猛烈的交火。在 11 月 30 日发生的一起重大事件中，青年党袭击了穆杜格州巴卡德维恩的索马里国民军基地。这次袭击造成至少 15 名索马里国民军士兵和平民死亡。在选举前夕，青年党继续使用手榴弹和简易爆炸装置袭击联邦和成员州的高级官员。这一时期被当作袭击目标的官员包括联邦劳工部长、联邦农业部长、朱巴兰州旅游部长、下谢贝利州州长、达纳卜部队指挥官、区专员、联邦议会议员。至少有 1 名议员、5 名选举代表遇难。

16. 1 月 25 日在盖多州的贝莱特哈瓦，忠于朱巴兰州前安全部长阿布迪拉希德•哈桑•阿布迪努尔•“贾南”的军事力量与索马里国民军之间再次出现紧张状况。冲突在城中持续了几个小时，造成了平民伤亡和流离失所，但人数尚未得到证实。

17. 亲伊黎伊斯兰国分子未实施袭击。美利坚合众国于 2020 年 12 月和 2021 年 1 月实施了 7 次空袭。美军从索马里重新部署到东非其他基地的行动于 12 月底开始，于今年 1 月完成。

C. 经济动态

18. 联邦议会于 2020 年 12 月 29 日批准、总统于 2021 年 1 月 1 日签署的 2021 年联邦预算预计国内税收将增加(2020 年为 1.9 亿美元，2021 年增至 2.6 亿美元)，同时对支出的控制会加强。鉴于社会支出在很大程度上依赖捐助者的赠款，2021 年外国赠款总额估计为 2.774 亿美元。

19. 根据国际货币基金组织(基金组织)的数据，国内生产总值(GDP)从 2019 年的 45.5 亿美元减至 2020 年的 44.8 亿美元，减幅为 1.5%。2021 年索马里经济增长率预计将反弹至 2.9%，原因包括私营部门实现复苏、不断获得境外汇款、投资持续流入。金融部门继续显示了良好的韧性，银行存款保持稳定，继续对私营部门发放信贷，家庭和个人所收境外汇款超过 2019 年的水平。

20. 国际货币基金组织预计，因 2019 冠状病毒病大流行导致税收状况不定，2020 年联邦政府将有小额赤字约 1 100 万美元。基金组织和联邦当局均认为，如有必要可用当局的结存现金余额来填补赤字。然而最终的年末数据尚未公布。此外，因捐助者对政治状况不稳定感到关切，也对预期的预算支助行动造成了不利影响。各联邦成员州的税收情况令人鼓舞，拥有大型港口的邦特兰州和朱巴兰州尤其如此。各成员州的支出与 2020 年预算大体一致，只有西南州在控制支出方面遇到困难。

21. 基金组织 11 月发布的索马里国家报告称该国在重债穷国倡议下继续稳步取得进展。索马里目前处于该倡议的过渡时期，必须达到“完成点”规定才能获得全面不可撤销的债务减免待遇。世界银行和基金组织正在共同就债务管理向该国提供技术援助。

22. 11 月 21 日，索马里审计长办公室连续第二年就联邦政府 35 个报告实体发布了 2019 年合并合规审计报告。报告强调指出存在一些不良情况，包括：支出控制方面存在疏忽，对固定资产管理的控制不足，债务管理不佳，采购管理不力，未能编制财务报表，未对合同进行登记。报告的目标是确定纠正公共财政管理中存在的差距。

三. 支持建设和平及建设国家政权的努力

23. 12 月 2 日，建设和平委员会自 2015 年以来首次开会讨论索马里问题。会议由加拿大主持，总理出席了会议。该委员会在一份声明中欢迎索马里致力于实现持久的和平与和解，赞扬该国在建设和平及建设国家政权的轨道上通过对话与建立共识来克服障碍。该委员会强调《国家发展计划》、《民族和解框架》、《索马里妇女宪章》对于指导国家建设和平的努力以及国际支助具有重要意义。建设和平委员会承诺继续关注下述努力，即：应对索马里当前在建设和平方面遇到的挑战，动员国际社会支持该国处理建设和平方面的优先事项。

A. 支持加强联邦制

1. 选举筹备工作

24. 11 月 14 日，联邦政府正式请求联合国从技术、财政、物资、后勤上支持 2020-2021 年度的间接选举。提供国际支持一事因索马里利益攸关方就如何执行《9 月 17 日协议》持续存在分歧而被推迟。

25. 联邦和一些成员州在全面建立委员会以监督和实施间接选举方面遇到政治僵局造成的阻碍。尽管如此，但联合国以及合作伙伴仍努力支持编制选举预算，并在技术上推进选举支助活动的规划工作。目前已成立的选举委员会不符合妇女代表占 30%的规定。总理办公室于 11 月、12 月就如何规划和管理间接选举对已提名的选举管理委员会成员进行了培训。

26. 12 月 13 日至 15 日，在联合国的支持和国际援助伙伴的参与下举行了全国选举安保工作队会议，与会者为联邦政府和联邦各成员州(包括朱巴兰州、邦特兰州)所有安全部队和机构的代表。各联邦成员州介绍了各自的安保准备情况。会上提出并讨论了经修订的国家选举安保计划，其中规定在各联合安保行动中心设立妇女情况室。

27. 12 月 1 日，联合警务方案执行局开会并批准了为 3 个选举安保培训课程提供资金的请求。这些课程是《2020/2021 年度索马里警务培训计划》的组成部分。联索援助团警务部门负责就执行伙伴(联合国开发计划署(开发署)、非索特派团、索马里警察部队)为支持全国选举安保工作队而开展选举安保培训进行协调。统一化的培训手册将得到警察专业培训委员会的认可，作为未来选举培训材料的模板。

2. 深化联邦制

28. 在权力下放决策过程中，内政、联邦事务与和解部、宪法事务部编制了职能分配汇总表，用以协助确定联邦级、国家以下级、并行级、地方级的职能和责任，

随后将其交由联邦成员州对应机构审议。将规划并举行部际工作会议，讨论如何通过职能分配加强国家观念。

3. 宪法审查

29. 三个负责宪法审查工作的机构(即宪法事务部、联合议会监督委员会、独立宪法审查与实施委员会)于 2020 年 11 月会见西南州、加尔穆杜格州、赫谢贝利州、贝纳迪尔州的行政部门、立法机构、民间社会组织，讨论了经审查的宪法章节，收集了意见。召开这些会议是为了区分哪些条款只需要技术性修改、哪些条款需要进一步从政治上加以斟酌。

30. 举行这些协商之后，为《临时联邦宪法》审查报告的技术定稿工作召开了区域间会议，与会者为联邦成员州的宪法事务部长和各州议会委员会代表。这些协商产生了经审查的《宪法》第三稿。

31. 联合国向联邦议会两院议长建言，为两院联席会议引入新的议事规则和通过宪法的程序。虽然两院议长同意举办联席会议，但自法马约先生 12 月 24 日颁布法令将宪法审查进程推迟到下一届议会以来，举办联席会议的进展中断。

32. 尽管特别代表进行了斡旋，总理和宪法事务部长也作出了努力，但邦特兰和朱巴兰以对联邦政府缺乏信任为由，拒绝参与宪法审查。目前正在努力保持势头，确保第十一届议会继续第十届议会的工作。

4. 预防和解决冲突

33. 12 月 4 日，内政、联邦事务与和解部部长前往贝莱德文，力求解决希尔谢贝利成员州新州长当选后希兰州的部族不满情绪。1 月 3 日和 4 日，特别代表在会见希尔谢贝利成员州州长和内政部长时，欢迎他们努力促进和解，强调希尔谢贝利各伙伴之间开展广泛对话解决争端的重要性，并承诺联合国将协助这一进程。在整个过程中，联合国与希尔谢贝利各利益攸关方进行了磋商。特别代表在 1 月 28 日访问乔哈尔期间，还与希尔谢贝利成员州州长讨论了正在进行的和解努力。1 月 7 日，希尔谢贝利行政当局在联合国资金支持下，完成了阿卜杜拉-阿罗尼和埃利-奥马尔这两个小部族之间的和解进程。两个小部族商定了支付赔偿和释放因双方部族之间土地争端而被拘留者等问题。

34. 10 月份，内政、联邦事务与和解部在联合国的支持下，为所有联邦成员州和贝纳迪尔州行政当局的官员举办了冲突摸底调查培训。参与者现在正在使用多种信息来源收集数据，以完成旨在促进成员州一级和解计划的冲突摸底调查工作。

B. 共有问题

1. 性别平等和妇女权利

35. 联合国与合作伙伴协调，继续开展广泛的宣传努力，支持促进性别平等并将性别平等和妇女权利纳入执行任务各关键领域的主流。索马里民间社会、妇女领袖及妇女和人权发展部也继续努力，争取在 2020/2021 年选举中实现 30%的妇女配额。在这方面，该联邦部部长、成员州各部委及妇女领导人为支持 30%的妇女

配额已向政治和部族领导人进行宣传，并对有志于此的妇女进行动员。联索援助团、开发署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)正在参与并提供技术咨询和指导。妇女和人权发展部还在联合国妇女署的支持下培训了一支由 30 名索马里妇女宪章维护者组成的团队，倡导落实 30%的配额。

36. 12 月 15 日，妇女和人权发展部在开发署和妇女署的支持下，在摩加迪沙主办了一次全国会议，讨论 30%的妇女配额落实问题。这次会议汇集了妇女领导人、联邦议员和联邦当局高级别人士，包括人民院议长和副总理，会上就落实 30%的妇女配额通过了行动宣言。妇女领导人再次呼吁为妇女保留 30%的席位。

2. 增强青年权能

37. 12 月 2 日和 3 日，联合国人口基金(人口基金)召集了一个有 300 名索马里青年参加的论坛，其间举行了关于建设和平的访谈和讲故事活动。其他培训活动包括为 24 名索马里青年举办的青年和平培训员培训和为期两周的艺术促进和平培训员培训。

38. 11 月 12 日，人口基金举办了关于青年在索马里选举中的作用的论坛。共有 192 名青年(80 名女性)代表摩加迪沙的大学生、青年领导的组织、有志成为议员者和政治活动者参加了这次活动。在加勒卡约和巴拉维组织了类似的论坛，目的是与政策制定者开展代际对话，并激发年轻人参与政治的兴趣。

39. 12 月 10 日，“达尔比勒青年倡议”启动。这一多年项目由人口基金在欧洲联盟的支持下实施，旨在推动增强就业能力和创业技能，同时为青年发展创造有利环境。联合国教育、科学及文化组织与青年和体育部开始讨论制定索马里体育教育和体育政策。

40. 参与“加速”创新生计方案的共 441 名青年现在正在企业发展官员伙伴和联合国儿童基金会青年与创新协作者的支持下经营企业。该倡议的目标是再吸纳 1 000 名索马里青年，包括触犯法律的儿童、回返者、面临移民风险的青年、性别暴力幸存者以及与武装部队和武装团体有关联的儿童。

41. 联合国工业发展组织扩大了在摩加迪沙、基斯马尤、拜多阿和贝莱德文的企业发展股网络。企业发展股的青年专家团队由 24 名成员组成，正在提供技能培训，并支持整个网络获得融资解决方案。

C. 发展协调

42. 12 月 7 日，联邦政府在联合国的支持下举办了索马里伙伴关系论坛，这是该国最高级别的伙伴协调机构。该论坛采取在摩加迪沙实际参与和在线参与相结合的方式，由总理主持，汇集了各联邦成员州领导人、摩加迪沙市长、内阁部长、超过 35 个国际代表团和民间社会的成员。

43. 索马里伙伴关系论坛处理人道主义-发展-和平关系各个环节的问题，讨论的重点是选举、加强联邦和联邦以下各级之间政治对话的必要性、索马里过渡计划以及从 COVID-19 和气候相关冲击中恢复社会经济。联合国敦促政府与合作伙伴在落

实人道主义-发展-和平关系方面加强协作。与会者对照之前的相互问责框架的优先事项，评估了自 2019 年 10 月举行上一次论坛以来的进展情况，并商定了 2021 年框架的优先行动和支助领域，包括在本届政府结束前将完成的成果。最近实施的改进后援助架构的结构在筹备、报告和谈判前瞻性承诺方面发挥了关键作用。

四. 人权和保护

A. 人权

44. 根据联索援助团的记录，在本报告所述期间，有 363 名平民伤亡，其中 200 人死亡，163 人受伤，而前一期间有 124 人死亡，133 人受伤。青年党仍然是单一最大肇事方，造成 144 人伤亡，其次是身份不明行为者，造成 115 人伤亡，国家安全部队造成 76 人伤亡，部族民兵造成 28 人伤亡。

45. 当局执行了 12 次处决(6 次在"索马里兰"，3 次在摩加迪沙，2 次在朱巴兰，1 次在邦特兰)，法院(主要是军事法庭)作出了 10 项新的死刑判决(摩加迪沙 23 项，邦特兰 24 项，西南成员州 2 项、朱巴兰州 1 项)。

46. 共有 61 人被任意逮捕和拘留，包括 7 名青年党嫌疑人、14 名记者和 25 名被指是部族民兵成员的人，这些民兵涉嫌于 11 月 8 日在中谢贝利州瓦尔希赫区参与杀害一名母亲及其两个孩子和伤害另一名儿童。到目前为止，当局已经释放了 61 名被捕和拘留者中的 45 人，其他人在没有受到指控或按照《刑事诉讼法》的规定上庭的情况下，继续被拘留。

47. 12 月 10 日，"索马里兰"当局在阿斯塔恩有线电视台经理据报获得总统赦免后，将其释放。该经理自 2020 年 7 月 17 日以来一直被拘留在哈尔格萨，他被指控从事针对"索马里兰"的间谍活动，并在没有媒体背景的情况下经营一家媒体。11 月 4 日，哈尔格萨州法院判处他五年监禁。

B. 遵守人权尽职政策的情况

48. 联索援助团与各伙伴协作，支持对第 2520(2020)号决议授权的、有资格获得联索支助办支助的另外 3 000 名索马里安全部队人员实施人权尽职调查政策缓解措施。协作工作遵循联索支助办在适用于提供支助的人权尽职调查政策要求方面，向联邦政府提供的指南。11 月 16 日，联索援助团参与了为国防部和索马里国民军制定人权政策的联合技术支助举措。11 月 29 日，联索援助团和联合国项目事务署(项目署)讨论了在项目署向索马里警察部队和索马里国民军提供支持过程中，加强遵守人权尽职政策的措施，包括开始分别审查 2016 年和 2017 年对索马里国民军和索马里警察部队的风险评估的必要性。

49. 联索援助团跟踪调查了朱巴兰警察和非索特派团被指在 11 月 30 日侵犯人权和违反国际人道法的两起事件，并向安全部队提供了宣传和倡导人权尽职政策的传单。

C. 武装冲突中的儿童

50. 武装冲突中严重侵犯儿童行为国家监测和报告任务组核实了影响 1 112 名儿童(924 名男童、188 名女童)的 1 121 起侵害事件和 8 起袭击学校事件。共有 395 名儿童被绑架，254 名儿童被杀或致残，375 名儿童被招募使用，88 名女孩成为强奸和其他形式性暴力的受害者。实施这些侵犯行为的包括青年党(5774 起，69%)、身份不明的武装分子(161 起，14%)、部族民兵(33 起，3%)以及联邦和州武装部队(153 起，14%)。

51. 作为执行儿童与武装冲突任务的一部分，联索援助团于 11 月 24 日至 26 日对 55 名索马里国民军中级军官进行了为期三天的关于儿童保护和儿童权利的虚拟培训。在加尔穆杜格，联索援助团 2020 年 11 月与国内安全部举行了两次面对面会议和更多虚拟会议，讨论按照旨在执行 2012 年关于杀害和致残儿童以及终止和防止招募和使用儿童的行动计划的 2019 年路线图的规定，在加尔穆杜格设立一个包容各方的儿童与武装冲突工作分组。

D. 防止性暴力和性别暴力

52. 在本报告所述期间，报告了 163 起经核实的与冲突有关的性暴力事件，受害者为 149 名女童、9 名妇女和 5 名男童。实施这些事件的包括不明身份的武装行为者(56 起)、部族民兵(45 起)、青年党(30 起)、索马里国民军(9 起)、索马里警察部队(7 起)、朱巴兰安全部队(9 起)和邦特兰安全部队(7 起)。由不明身份的武装人员和部族民兵实施的案件的主要成因是，在各族群正在努力应对 COVID-19 和其他人道主义危机的影响之际，由长期的部族土地争端引发的部族攻击加剧。境内流离失所者定居点脆弱的安全局势也助长了针对妇女和女童的行为增加。青年党也继续在其控制区实行强迫婚姻。

53. 妇女署和人口基金继续倡导颁布 2018 年性犯罪法案，与索马里全国记者联合会合作，组织了一场支持在议会提交该法案的运动。妇女署还就打击性暴力和性别暴力的必要性开展了公共外联运动。据估计，这项运动在广播和电视上插播了 720 条讯息，推送给五个联邦成员州的大约 3 万人。

五. 人道主义局势

54. 洪水、COVID-19 和沙漠蝗虫剧增的三重威胁使人道主义局势恶化，加剧了原有的脆弱性，破坏了社会经济活动的积极成果，影响了生计，并使保健系统不堪重负。自 2020 年 3 月 16 日以来，索马里已确诊 4 814 例 COVID-19 病例，包括 132 例相关死亡。

55. 恶劣的天气模式，包括 2020 和 2021 年拉尼娜当前造成的冲击，继续影响该国许多地区。11 月 22 日，气旋“加蒂”在邦特兰巴里州登陆，影响到 12 万人，其中 42 100 人暂时流离失所。人道主义伙伴加大了对受气旋影响者的援助力度，为 78 000 多名受影响者提供援助。目前仍急需为大约 5 000 户家庭提供紧急避难所、非粮食物品和粮食救济援助。

56. 沙漠蝗灾蔓延到该国中部、南部和北部地区，危及近 30 万公顷土地。近 70 万人仍受到蝗灾的影响。据估计，农作物和牧草产量比长期平均水平低 10%至 15%。预计至少到 2021 年 3 月，局势仍将严峻。各合作伙伴除开展空中防治努力外，还加强了对受影响人口的应急行动，在大雨季和小雨季向大约 25 900 户农民和农牧民家庭提供了耕作支助，有 7 468 户农户获得了现金支助。

57. 关于强行驱逐的报告有所减少。经集体倡导，2020 年 4 月暂停驱逐的做法被延长至 2021 年 3 月，限制了该国部分地区的驱逐规模，特别是在博萨索、加罗韦、加勒卡约、杜萨马雷卜、卡布德瓦克、卡达多、拜多阿。

58. 在主要城市中心以外，进出一些地区仍然受限，很大程度上是由于主要供应线沿线不安全。因此，在一些地区，人道主义援助的运送严重依赖空运，机场周围的安全和简易机场的实际状况成为重要的限制通行因素。洪水和河水泛滥的规模和程度严重影响该国受灾地区的道路通行，特别是在气旋“加蒂”之后前往巴里州哈丰。针对人道主义工作者和人道主义资产的暴力继续让人道主义工作者难以接触到需要援助的人。自 2020 年 1 月以来，至少有 15 名人道主义工作者在索马里被杀，13 人受伤，24 人被绑架。与 2019 年(151 起)相比，2020 年准入事件报告数量(245 起)也大幅增加。

59. 截至 12 月，人道主义伙伴已向近 230 万人提供了援助，收到了所需 10.1 亿美元资金的 82%)。然而，一些部门达到供资目标的差距大于其他部门，其中保健及水、环境卫生和个人卫生等关键群组等大多数群组得到的资金不到所需资金的40%。

60. 2021 年，人道主义局势仍将严峻，需要帮助的总人数预计将从 2020 年的 520 万人增加到 590 万人。正在最后确定索马里人道主义应急计划，人道主义工作者的目标是帮助 400 万人、包括境内流离失所者、难民和回返者切实获得基本服务和生计支持，同时向面临危机和粮食不安全紧急状况的 310 万境内流离失所者和非境内流离失所者提供救生粮食援助。大约需要 10.9 亿美元。

六. 全面安全办法

61. 12 月 1 日，总理召集了安全和司法委员会会议，来自联邦政府和各联邦成员州以及国际合作伙伴的高级代表参加了会议。会议发表公报，表明各方明确打算重振政治安全关系讨论，并使各分委员会保持适当的战略方向，12 月 7 日索马里伙伴关系论坛也确认了关于安全和司法的关键相互问责框架承诺。安全和司法委员会同意在 2021 年每季度举行一次会议，目前相关的联邦安全和法治部委分别领导相应的分委员会。

A. 行动

62. 联邦政府已经最后确定了索马里过渡计划，可开始详细的行动规划。总理 12 月 1 日宣布的部队组建会议也应于 2021 年初召开，以确认在 2021 年底之前实现安全过渡的过渡承诺和所需资源。

63. 地雷行动处支持非索特派团和索马里安全部队减轻简易爆炸装置威胁，提供了 19 份威胁分析报告、3 份补给路线薄弱点研究报告和 20 份简易爆炸装置认识报告。

B. 机构能力建设

64. 11 月 16 日，联邦议会人民院批准了司法事务委员会的 5 名非当然成员。索马里律师协会等民间社会组织反对这些任命，并声称这些任命是基于部族从属关系作出的，根据该委员会的《机构法》，这些任命是不合格的。上议院尚未认可提名人。在同一届会议上，人民院还批准了司法部提交的索马里反腐败委员会 9 名成员的提名。

65. 12 月 3 日，联邦最高法院首席大法官主持 17 名法官的宣誓就职仪式，其中包括根据总统令任命的 3 名法官。目前有 11 名法官在最高法院任职，超过了法律规定的 5 名。

66. 11 月 12 日，联邦最高法院结束了对 37 名司法人员(33 名男性和 4 名女性)为期 10 天的司法培训。12 月 10 日，联邦司法部国家廉政协调股结束了为期三天的打击和预防腐败讲习班。

67. 11 月 10 日，“索马里兰”司法部长召集少年司法工作组，以加强少年司法政策框架，并于 12 月 8 日结束了为期三天的“索马里兰”看守部队法案论证讲习班。

68. 12 月 28 日，“索马里兰”看守部队总警监报告说，哈尔格萨中央监狱的 32 名男性囚犯完成了与贝德国际大学共同管理的职业培训和教育方案。该方案包括管道和电力方面的职业培训，以及基础教育和伊斯兰教法课程。

69. 联合国通过协调 700 名警官的人权和社区警务培训，协助加尔穆杜格行政当局重建州警察。联索援助团协助州安全部制定使前民兵重新融入平民生活的战略。

70. 11 月 14 日，索马里警察部队起草了 2020-2025 年期间战略计划。联索援助团建议索马里警察部队将该计划与包括国家安全架构在内的所有战略文件保持一致，优先考虑社区参与，扩大联邦达拉维什和刑事调查能力，并设立外交股和反恐局。

71. 12 月 1 日，联合警察方案执行委员会批准提供资金，在加尔穆杜格州的卡达多和朱巴兰州的基斯马尤建造警察局，并为该方案培训的警官采购设备和支付津贴。

72. 12 月 9 日，海洋事务和海洋法司协助培训了 33 名联邦和州海洋执法官员，内容涉及海洋事务和管理该国海区所需的立法框架。

73. 地雷行动司在流动车辆检查站项目下培训了 39 名索马里警察部队人员(29 名男性和 10 名女性)。作为装备索马里部队使其能够承担安全责任的努力的一部分，在为检查站小组准备行动基地方面取得了重大进展。

74. 12 月，安全部门联合治理方案支持西南州和加尔穆杜格的安全部举办了两期关于安全部门改革、人权和性别问题的讲习班，分别有 50 名官员(10 名女性和 40 名男性)参加学习。该方案原定于 2020 年 12 月 31 日结束，后延长了 6 个月，

以便能够设计该方案的第二阶段，这将有助于执行《索马里过渡计划》、选举进程和文职部门监督的机构发展。

C. 支援活动

75. 从 2020 年 11 月 5 日至 2021 年 2 月 4 日，地雷行动司向 1 178 名妇女、1 142 名男子、2 233 名女童、3 016 名男童开展了爆炸物风险教育。在索马里所有州(中朱巴州除外)举办了爆炸物风险教育会议，其中包括在报告战争遗留爆炸物/地雷事故数量最多的加勒古杜德州。

76. 11 月 21 日，总理办公室内任命了一名新的预防/打击暴力极端主义协调员，以推进该国的预防/打击暴力极端主义行动计划。12 月 17 日，总理办公室与国际伙伴召集了联合国预防/打击暴力极端主义项目指导委员会。目前的项目延长至 2021 年 6 月，并通过了顾问制定新的多年期方案的路线图，预计将于 2021 年下半年开始实施。

77. 康复中心继续接收低风险的前青年党作战人员。截至 12 月 15 日，各中心共有 302 名男性和 183 名女性受益者。除 35 名男性外，这是投诚者改造方案首次有 62 名女性毕业。女性参与人数从 6 月的 56 人增加到 12 月的 183 人。2020 年 11 月，国家安全顾问办公室在索马里问题专家小组、地雷行动司和国际伙伴的支持下，牵头对目前储存烈性炸药的哈莱恩军械库进行了评估。评估报告由该办公室于 2021 年 1 月初分发给所有相关利益攸关方。将就如何确保烈性炸药的安全管理提出建议。

七. 联合国索马里支助办公室向非洲联盟驻索马里特派团和索马里国民军提供支助情况

A. 向非洲联盟驻索马里特派团行动提供支助情况

78. 12 月，联索支助办完成了将乌干达军用航空部队特遣队所属装备部署到巴莱多格莱营地的工作。该航空部队由部队指挥官指挥和控制，由 140 名机组人员和 4 架直升机组成，使非索特派团核准的 12 架军用飞机中到位的飞机数目达到 7 架。

79. 11 月，联索支助办完成了将加纳建制警察部队特遣队所属装备空运到拜多阿的工作，只有 8 辆特遣队所属特大型车辆无法空运，目前存放在摩加迪沙。联索支助办正在等待非洲联盟、加纳和非索特派团的确认，以便将特遣队所属特大型车辆运送回加纳。由于与 2019 冠状病毒病有关的限制措施，加纳建制警察部队特遣队所属装备和乌干达航空部队的抵达检查以虚拟方式进行。加纳建制警察部队和乌干达航空部队的部署预计将加强非索特派团的行动实效。

80. 联索支助办向杜萨马雷卜空运了另外 100 名吉布提部队人员和 75 吨防御工事器材，以便建造一个前沿行动基地。目前部署了 227 名吉布提部队人员，联邦政府、非索特派团和非洲联盟正在决定是否在加尔穆杜格建立非索特派团的长期存在。

81. 各区的前沿行动基地完善计划正在取得进展，尽管 COVID-19 大流行和洪水破坏道路造成了延误。到目前为止，该计划 57%的地点已经收到分配的防御工事器材，已完成超过 4.7 公里的防弹屏障、16 座瞭望塔、11.5 公里的沟渠。联索支助办最近收到了 30 辆装甲运兵车，这些装甲运兵车将移交给非索特派团，用以装备特派团支援部队，为开辟主要补给路线提供支持。各区的水井钻探计划也在继续进行。

82. 联索支助办为 11 月 1 日至 30 日 2 108 名布隆迪部队人员的轮调、12 月 12 日至 28 日乌干达建制警察部队 160 名人员的轮调、12 月 14 日至 31 日 1 450 名乌干达部队人员的轮调和 1 月 6 日至 2 月 6 日 850 名吉布提部队人员的轮调提供了支助。联索支助办还为 3 416 名肯尼亚部队人员从 1 月 17 日开始的轮调提供了支助。依照 COVID-19 缓解措施，所有即将进驻的部队在母国和抵达特派团后都接受 14 天的隔离。同样，即将离任的部队在离开特派团返回母国之前，先在特派团内隔离 14 天。

83. 地雷行动司在联索支助办的协助下，继续支持非索特派团开展安全行动和稳定工作，就专用设备和爆炸物嗅探犬的使用、社区联络和爆炸物清除小组等方面提供化解简易爆炸装置威胁的咨询、分析、培训和辅导。在本报告所述期间，地雷行动司培训了 659 名非索特派团军警人员，以提高他们定位和销毁简易爆炸装置的能力，以及在威胁环境中、特别是在主要补给路线上安全开展行动的能力。地雷行动司部署了 24 个小组，利用 24 只嗅探犬在各区搜查了 7 433 件行李、33 339 部车辆、42 座建筑物、17 000 平方米建筑区域和 2 727 300 平方米空旷区域，为战略基础设施的安全保障作出了贡献。

84. 联索支助办负责人与布隆迪、吉布提、加纳、肯尼亚、乌干达的高级官员举行了虚拟会议，这是她与非索特派团部队和警察派遣国外联活动的一部分。

85. 11 月 23 日，联索支助办负责人在东道国关系联合委员会框架内，与计划、投资与经济发展部长率领的联邦政府高级官员举行虚拟会议，讨论持续违反《特派团地位协定》的情况。除其他事项外，会议商定，联索支助办和联邦政府的对口单位将探讨是否可能组织一次研讨会，向联邦职能部委的司(局)长通报《特派团地位协定》和联合国的任务规定。联索支助办和联邦政府的对口单位还将共同努力，制定一个标准作业程序，以解决未来涉及联合国承包商的商业纠纷。

86. 12 月中旬，成立了一个总理办公室参加的联邦政府-联索支助办“联络小组”，以研究解决索马里工人就业问题，为地方索马里的企业寻找机会。在随后于 1 月 26 日举行的会议上，联络小组介绍了目前联索支助办及其承包商在雇用索马里国民方面提供的机会，包括授予索马里承包商的合同数量，并决心继续扩大机会范围。

B. 向索马里国家武装部队行动提供支助情况

87. 联索支助办继续为 10 900 名索马里国民军人员提供支助，同时联邦政府也向其确认了哪些单位属于根据第 2520(2020)号决议增加的 3 000 名索马里安全部队人员。根据联邦政府的建议，增加的支助将涵盖 2 000 名索马里国民军人员和 1 000 名索马里警察部队人员。截至 1 月 18 日，支助索马里安全部队的联合国信

托基金结余为 1 075 万美元，按目前的支出水平足以维持联索支助办今后 7 个月的支助。特别代表和联索支助办负责人在业务支助部的支持下，继续强调非索特派团和信托基金的严峻状况，并敦促捐助者慷慨捐助，以维持正在进行和计划中的安全行动。

88. 地雷行动司在联索支助办的支持下，开始为索马里国民军培训和装备 5 个索马里国民军路线搜索和简易爆炸装置就地处置小组，以确保在下谢贝利简易爆炸装置高威胁环境中的安全行动。为另外 15 个小组提供此类培训和装备的工作正在进行中。

八. 联合国在索马里的存在

89. 联合国各实体继续在拜多阿、贝莱德文、柏培拉、博萨索、多布里、杜萨马雷卜、多洛、加勒卡约、加罗韦、哈尔格萨、乔哈尔、基斯马尤和摩加迪沙派驻人员。截至 2 月 8 日，在索马里全境部署了 389 名国际工作人员和 1 348 名本国工作人员。

90. 联合国驻索马里机构继续应对 COVID-19 疫情，包括向非索特派团人员和行动提供支助。已经建立了足够的医疗能力，可支持超过 25 000 人的高危人群，其中包括联合国及其在索马里的第三方承包商以及非索特派团。

九. 意见

91. 尽管存在各种政治挑战，索马里政治领导人应继续努力保持对话，以达成必要的共识，推动选举的举行。因此，我促请所有利益攸关方在 9 月 17 日协议的框架内紧急解决他们在选举进程前进道路上的剩余分歧，并在尽可能短的合理延期之后举行选举。我还重申，必须维持该协议作出的关于选举进程中妇女的比例至少达到 30%的规定。

92. 在这方面，我想强调，必须就《9 月 17 日协议》的执行达成广泛包容各方的谅解，以维护这一进程的公信力，并确保该国的稳定。因此，我鼓励索马里领导人在选举进程结束前进行定期对话，以查明和解决出现的分歧。此外，我强调选举必须以和平方式进行，不允许使用或威胁使用暴力。

93. 一旦悬而未决的争端得到解决，联索援助团将与开发署一道，并与联索支助办、项目署和妇女署合作，在其任务和资源范围内，通过斡旋以及通过向索马里联邦政府提供技术、业务和后勤援助，为选举进程提供支持。

94. 尽快举行包容各方的和平选举对于恢复索马里联邦机构的合法性并使其能够进一步执行在索马里建立可持续和平的许多紧迫任务至关重要。这些任务将包括努力实现在 2024-2025 年举行一人一票选举，这是索马里当局和合作伙伴在上一届索马里伙伴关系论坛期间作出的承诺。

95. 在实现 2021 年索马里安全过渡方面取得的最新进展令人鼓舞。我欢迎过去 18 个月在取得这一进展过程中的关键里程碑，包括索马里联邦政府——联合国——

非洲联盟联合进行威胁评估、修订《索马里过渡计划》、安全与司法委员会会议、举办索马里伙伴关系论坛以及独立评估报告，所有这些都推动了讨论，为 2021 年实现安全过渡奠定了基础。我促请所有利益攸关方继续共同努力，保持这一势头。执行《索马里过渡计划》以及组织一次部队组建会议，是这方面新的重要里程碑，所有这些都将有助于对非索特派团和联索支助办今后任务规定的审查。

96. 我仍然对支助非索特派团和索马里安全部队信托基金的严峻状况感到关切。在这方面，我注意到索马里问题特别代表、联索支助办负责人和业务支助部持续努力动员捐助者向信托基金捐款，以支持将安全责任移交给索马里人自主掌握，并敦促传统捐助者和新捐助者向信托基金慷慨捐款。

97. 在人道主义事项上，我仍感到关切的是，在选举期间，强迫驱逐境内流离失所者的风险增加，这一直是引发第二次流离失所的主要原因之一。在 2016 年大选中，发生了最严重的一次大规模驱逐事件，仅摩加迪沙就有超过 15 万人被驱逐。我还感到关切的是，索马里部分地区面临的旱灾，有迹象表明，由于小雨季雨量不足或无雨，以及 2021 年大雨季预计推迟和雨量不足，该国一些地区出现水资源短缺。在认识到当前全球经济困境的同时，我促请国际伙伴继续提供必要的资金，在索马里拯救生命，减轻贫困。

98. 尽管面临挑战，索马里面对 COVID-19 表现出非凡的韧性，病例数量很少。尽管如此，我仍然担心这场大流行可能产生的长期的健康和社会经济影响，特别是对该国最脆弱群体的影响。

99. 青年党对索马里平民、政府官员、索马里安全部队、非索特派团和国际社会的持续袭击令人担忧，尤其是它们可能产生的扰乱选举的腐蚀性影响。我敦促索马里联邦政府与国际伙伴合作，保护平民，追究实施这些骇人听闻行为的责任人的责任。

100. 我仍然感到关切的是，与冲突有关的性暴力案件数量很多，对女童影响格外严重。我敦促联邦政府采取步骤，通过颁布 2018 年《性犯罪法案》并追究性暴力肇事者的责任，保护妇女和女童免受性暴力和性别暴力的侵害。我还重申我以前关于设立国家人权委员会的呼吁，此举将有助于改善索马里的人权保护。

101. 索马里建设和平和国家政权建设的进展取决于非洲联盟、伊加特、欧洲联盟、会员国、非政府组织和其他伙伴的持续支持，我对此深表感谢。我向非索特派团和索马里安全部队致敬，同时铭记他们为保护索马里人民和追求该国和平与稳定作出的巨大牺牲。

102. 最后，我要对我的特别代表詹姆斯·斯旺和联合国驻索马里工作人员表示赞赏，感谢他们在充满挑战的环境中坚定地致力于执行本组织在索马里的任务。



Map No. 3690 Rev. 10.2 UNITED NATIONS
May 2014

Department of Field Support
Cartographic Section